

## Avances en el rol profesional del trabajo social en el ámbito de la exclusión social en Bizkaia (2008-2024)

### Resumen

El artículo ilustra las transformaciones operadas en objetivos, tareas, funciones, actuaciones y metodología de las trabajadoras sociales del Servicio para la Inclusión de la Diputación Foral de Bizkaia como consecuencia del cambio normativo y de las bases éticas, ideológicas, metodológicas y de atribuciones operado en el Servicio para la Inclusión y la instauración de un nuevo modelo de atención que pone a la persona en el centro. A lo largo del mismo se describe el tránsito de un servicio orientado a la tramitación de prestaciones económicas a otro que estructura intervenciones individuales con arreglo a instrumentales técnicos que posibilitan la planificación del caso y la intervención con perspectiva holística. Además, se señalan las principales competencias profesionales que surgen como responsabilidad del trabajo social en el ámbito de la exclusión social, la determinación de atribuciones y tareas y los retos que el propio Servicio identifica en clave de innovación estratégica.

### Palabras clave

Exclusión Social. Servicios Sociales. Innovación Social. Trabajo Social. Atención Centrada. En la Persona.

## Advances in the professional role of social work in the field of social exclusion, in Bizkaia (2008-2024)

### Abstract

The article illustrates the transformations carried out in the objectives, tasks, functions, actions and methodology of the social workers of the Service for Inclusion of the Provincial Council of Bizkaia as a consequence of the regulatory change and the ethical, ideological, methodological and attribution bases operated in the Service for Inclusion and the establishment of a new person-centred care model. Throughout it, the transition from a service oriented to the processing of economic benefits to another that structures individual interventions according to technical instruments that enable case planning and intervention with a holistic perspective is described. In addition, the main professional competencies that arise as the responsibility of social work in the field of social exclusion, the determination of attributions, tasks and the challenges that the Service itself identifies in terms of strategic innovation are pointed out.

### Keywords

Social Exclusion. Social Care. Social Innovation. Social Work; Person-Centred Care.

### Autores / Authors

#### Maitane Etxeberria Sasiain

Trabajadora social,  
Responsable Técnica Área de Valoración,  
Prestaciones y Control de la Diputación  
Foral de Bizkaia (DFB).  
[maitane.etxeberrria@bizkaia.eus](mailto:maitane.etxeberrria@bizkaia.eus)

#### Nagore Zubiaur Latorre

Trabajadora social,  
Jefa de la Sección de Intervención Social  
De la Diputación Foral de Bizkaia (DFB)  
[nagore.zubiaur@bizkaia.eus](mailto:nagore.zubiaur@bizkaia.eus)

#### Óscar Seco Revilla

Abogado, Director General de  
Inclusión Social de la Diputación  
Foral de Bizkaia (DFB).  
[oscar.seco@bizkaia.eus](mailto:oscar.seco@bizkaia.eus)

#### Elisa Zugazaga Diestre

Trabajadora social  
Jefa de la Sección de Valoración  
y Orientación de la Diputación  
Foral de Bizkaia (DFB).  
[elisa.zugazaga@bizkaia.eus](mailto:elisa.zugazaga@bizkaia.eus)

RECIBIDO: 24.05.24 | REVISADO: 17.06.24 | ACEPTADO: 26.06.24 | PUBLICADO: 28.06.24

## **1. La exclusión social como ámbito de actuación de los Servicios Sociales con un enfoque de servicio público**

Los Servicios Sociales de todo el Estado Español se encuentran inmersos en procesos de transformación y modernización. El desarrollo armonizado en el conjunto del Estado parece asegurado, al menos de partida, en el ámbito de la desprotección infantil (por la existencia de la propia Ley Orgánica de Protección del Menor, con sus sucesivas reformas) y en el de la atención a la dependencia, por la Ley 39/2006.

Sin embargo, la construcción de los Servicios Sociales para la Inclusión Social desde un enfoque de responsabilidad pública está generando crecientes asimetrías regionales (Ormaetxea Calzalis, 2023); en parte, por las divergencias respecto al objeto protegible (no es menor el sesgo que aun genera la función protectora para pobres heredada de la antigua Beneficencia) y las necesidades a atender (si acaso debemos asumir apoyos vinculados a la vivienda, el empleo, la educación, la justicia, la salud o los medios de subsistencia, ámbitos en los que también se desencadenan actuaciones de intervención social, pero que no forman parte de los Servicios Sociales); también por el desconcierto generado con los recortes al Plan Concertado de Servicios Sociales en la segunda década del siglo XXI, o por la necesidad de gestionar prestaciones económicas de supervivencia o, de otra forma, dar respuesta a la cobertura material en situaciones de necesidad como consecuencia de la atribución normativa a los municipios de funciones de información, evaluación y atención inmediata a personas en situación de necesidad, por sustitución de su competencia en materia de Servicios

Sociales desde el año 2013<sup>1</sup>. El anteproyecto de Ley del Gobierno del año 2023 también señala “la Inclusión, la participación social y libre desarrollo de la personalidad” como necesidad social básica a la que daría eventual respuesta la red integrada de sistemas de Servicios Sociales, así como a la cobertura de necesidades materiales básicas en situaciones de emergencia o urgencia social<sup>2</sup>. O, como refiere Aguilar Hendrickson, requiere de definir una finalidad consistente en el apoyo a procesos de reconducción de las trayectorias vitales, que presenta diferencias vitales con los de los otros espacios de atención. (Aguilar Hendrickson, 2023)

Además, desde numerosas instituciones públicas se sigue desarrollando o auspiciando una atención especializada por colectivos específicos de población, o con foco en el síntoma, la patología o el estigma (así se desarrollan intervenciones sociales orientadas a las toxicomanías, la enfermedad mental, el sinhogarismo, el VIH, las minorías étnicas, u otras formas de segmentación institucional), en muchos casos basada en modelos de merecimiento y punitivos (y por tanto, distantes del reto de la construcción de derechos subjetivos) y mediante clasificaciones estigmatizantes y claramente obsoletas, que no atienden a principios de individualización y personalización de la atención y no ajustada en absoluto a necesidades sociales.

En este sentido, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco hay cuatro hitos que han contribuido a la consolidación de este ámbito dentro del objeto funcional de los Servicios Sociales:

- La Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, en esencia por configurar un ámbito específico de atención dirigido a atender la exclu-

## Advances in the professional role of social work in the field of social exclusion, in Bizkaia (2008-2024)

sión social<sup>3</sup>, con servicios específicos orientados a tal fin referenciados en su catálogo.

- La Ley 4/2011, de 24 de noviembre, “de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social”, que constituye el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social como sistema autónomo. Tiene como principal efecto de gestión la transferencia del sistema de servicios sociales al sistema de empleo de las prestaciones de garantía de ingresos, de carácter periódico y dirigidas a la cobertura básica de necesidades materiales del conjunto de la población. Este cambio ha representado para los servicios sociales una transformación significativa; hasta aquel momento, los servicios sociales municipales y forales habían venido desempeñando un papel clave, constituyendo una red altamente cualificada como facilitadora y provisor de prestaciones sociales, incluidas las de carácter económico.

- El Decreto 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social, con las consecuencias de homogeneización y equidad dentro del ámbito de atención, de clarificación conceptual y de cometidos, así como de metodologización de la intervención que se señalarán más adelante.

- El Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, que ha contribuido a la articulación de una sólida red de responsabilidad pública de atención a la exclusión, que además se configura como un derecho subjetivo. Desde esta perspectiva el Decreto de Cartera ha posibilitado el desarrollo de unos servicios sociales para la inclusión más universales y ha clarificado la atención que deben prestar el conjunto de las Administraciones Públicas concernidas.

Estas modificaciones han aportado a los Servicios Sociales vascos ventajas en diferentes dimensiones:

- En cuanto a la clarificación de su bien protegible, en tanto en cuanto que, al distanciarse de la responsabilidad de dar respuesta a la cobertura de necesidades materiales, ha permitido reposicionar a los propios Servicios Sociales en torno a la interacción, entendida como ajuste dinámico entre autonomía personal e integración relacional (Fantova Azcoaga, 2007).
- Ha contribuido a identificar de mejor manera su objeto y misión (ayudar y promover el desenvolvimiento autónomo de la persona que disfruta de relaciones deseadas, adecuadas y satisfactorias)
- En el desarrollo y fortalecimiento de su actividad (calidad e intensidad), ha representado una ventana de oportunidad para los Servicios Sociales que puede traducirse en el desarrollo de herramientas dirigidas a la valoración diagnóstica, la intensificación de los procesos de intervención social.

### notas

<sup>1</sup> Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

<sup>2</sup> El artículo 16 del anteproyecto en el trámite de exposición pública, señala ambas necesidades sociales básicas a las que la red integrada daría respuesta.

<sup>3</sup> El artículo 6.1 c) de la Ley establece el señalado como uno de los objetivos esenciales del Sistema Vasco de Servicios sociales: “c) Prevenir y atender las situaciones de exclusión y promover la integración social de las personas, de las familias y de los grupos”, para señalar a continuación que “El bienestar social, la inclusión social y la cohesión social no constituyen finalidades exclusivas del Sistema Vasco de Servicios Sociales, sino compartidas con otros sistemas y políticas públicas de protección social”

## Avances en el rol profesional del trabajo social en el ámbito de la exclusión social en Bizkaia (2008-2024)

- Ha generado nuevas dinámicas de gestión y transferencia del conocimiento derivado de la práctica.

### 2. El Instrumento de Valoración de la Exclusión y el Papel valorador de las personas Trabajadoras Sociales como vectores de reconfiguración del Servicio para la Inclusión en Bizkaia

#### 2.1.- Punto Partida, 2008

El Servicio para la Inclusión de la Diputación Foral de Bizkaia es el organismo competente para atender las situaciones de exclusión social en el territorio histórico de Bizkaia. La incorporación a este Servicio de quienes escribimos este artículo se produjo, en el caso más antiguo, en el año 2008. En aquel momento, el Servicio se denominaba 'Servicio de Lucha contra la Exclusión Social', que se constituía de dos Secciones, la Sección de Prestaciones y Ayudas, y la Sección de Inserción Social. La primera de ellas gestionaba decenas de miles de prestaciones económicas, y la segunda, se encargaba de la tramitación de entradas y salidas de las personas usuarias de la red de centros del Servicio para la Inclusión, con una orientación eminentemente burocrática y administrativa, estando delegado el modelo de intervención con las personas usuarias en cada una de las entidades del tercer sector convenidas. En aquel momento, a pesar de que la formación profesional del personal técnico adscrito a este Servicio era el trabajo social, sus funciones estaban muy alejadas de la intervención social.

#### 2.2.- 2012, primera Crisis

En el año 2012, a raíz de la entrada en vigor de la Ley que modifica el Sistema de Garantía de In-

gresos, la Sección con mayor volumen de personal del Servicio para la Inclusión perdió su principal competencia, la gestión de la Renta de Garantía de Ingresos, lo que obligó al propio Servicio a reinventarse.

Tras un año de tránsito, finalizando las tareas pendientes de la Renta de Garantía de Ingresos, en el año 2013 el Servicio para la Inclusión comenzó con la implementación del Servicio de Valoración y Diagnóstico de la Exclusión, que se realizó en dos fases:

La primera fase transcurrió entre enero de 2013 y agosto de 2014, en la cual de manera experimental se empezó con la aplicación del instrumento de valoración de la exclusión social regulado por el Gobierno Vasco (IVES). Para ello:

- el equipo de trabajadoras sociales del Servicio se dotó de las referencias científico técnicas precisas para conocer y dominar en profundidad los indicadores y criterios del instrumento técnico común de valoración de las situaciones de exclusión social
- se procedió al diseño y experimentación de la metodología de valoración
- asimismo, se procedió al diseño y aplicación experimental de diversos modelos de informes sociales y demás instrumentos documentales

La segunda fase comenzó en septiembre de 2014 con la entrada en vigor del Decreto 85/2014, de 1 de julio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de exclusión social. Es la fase en la que se implanta el procedimiento de valoración junto con el soporte

## Advances in the professional role of social work in the field of social exclusion, in Bizkaia (2008-2024)

instrumental que, para tal fin, se había gestado, experimentado, modificado e informatizado.

### 2.3.- 2014, segunda Crisis

La aplicación de este instrumento evidenció, por una parte, que los perfiles que tradicionalmente se venían atendiendo en la red de recursos convenidos con el Tercer Sector social no presentaban necesidades sociales que requiriesen de una atención de los servicios sociales de atención secundaria, y por otra parte, la existencia de otros perfiles, de mayor gravedad, no atendidos en la red y que no se adecuaban al formato y tipología de las atenciones que hasta ese momento se dispensaban.

La realidad de la red de recursos de los que disponía la Diputación era, por tanto: atomizada, perfilada, duplicada, basada en el merecimiento y en el modelo tradicional en escalera, en el conjunto de los dispositivos con los que se contaba:

1. Centros residenciales.
2. Centros de día de red básica.
3. Talleres pre-laborales u ocupacionales.
4. Otros programas que no encajaban expresamente en ninguna de las categorías anteriores.

La red de atención estaba organizada en torno a los siguientes perfiles, aun cuando el conjunto de colectivos al que se dirigían era más amplio: VIH, enfermedad mental, drogodependencias, «exclusión general» (inmigración fundamentalmente, con merma de autonomía vital), jóvenes derivados

de sistema de protección sin figuras adultas de referencia y personas privadas de libertad.

En particular, observamos que la red adolecía de las siguientes dificultades:

- En su conjunto, se caracterizaban por ser alternativas alojativas congregadas, fundamentalmente dirigidas a hombres sin hogar, centralizada en Bilbao, que dejaba fuera a personas que contaban con alojamiento y a personas mayores 65 años.
- Los requisitos de acceso estaban sólidamente vinculados al binomio conciencia-motivación para el cambio, al merecimiento y fuertemente condicionada a patrones conductuales de sumisión y adaptación al recurso, con arreglo al método de escalera.
- Se producían expulsiones recurrentes.
- La intervención social, de carácter casi exclusivamente educativo, se dirigía a la inserción de nivel individual, sin contemplar lo estructural ni lo comunitario (sin intervención/intermediación familiar, apoyos naturales ni en lo comunitario) a través de rutas y objetivos prefijados.
- Los convenios de colaboración con las entidades sociales contenían exigencias a las entidades en cuanto a prestaciones no adecuadamente retribuidas.
- Respecto de la intervención con las personas usuarias se constata la ausencia de la figura de la profesional de referencia y soledad en el equipo educativo de las entidades y falta de enfoque interdisciplinar.

## Avances en el rol profesional del trabajo social en el ámbito de la exclusión social en Bizkaia (2008-2024)

- Respecto del procedimiento de valoración y orientación: falta de red que diera continuidad a la valoración y orientación y responda a las necesidades y potencialidades de las personas.
- Respecto de la interacción con otros ámbitos de atención secundaria: la inclusión como el ámbito desde el que se atendían a aquellas personas excluidas valga la redundancia, de otros sistemas.
- Una reingeniería de procesos del servicio, que puso el énfasis, precisamente, en el carácter público de estas intervenciones, subrayando la importancia de los instrumentos comunes de valoración y diagnóstico, que ya se venían testando desde el año 2013, el papel del profesional de referencia de los servicios sociales y el carácter público de los servicios dispensados.

### 3. La experiencia de Planificación pública e innovación estratégica de los Servicios Sociales para la Inclusión de Bizkaia

El Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia, a fin de impulsar la necesaria universalización del Sistema Público de Servicios Sociales para la inclusión, comienza en el año 2015 un proceso de reordenación del Servicio para la Inclusión con la finalidad de alcanzar un conjunto de planteamientos acordados entre todas las partes implicadas que pusieran las bases para mejorar notablemente la coherencia (alineamiento) y la pertinencia del Servicio (ajuste necesidades/oferta) de los servicios (para situaciones más graves y situaciones todavía no abordadas por otros sistemas) así como su eficiencia (eliminando actividades superfluas), que persiga el incremento de la satisfacción de todas las partes implicadas.

#### 3.1.- Finalidades perseguidas mediante el proceso de replanteamiento

Resumidamente, los efectos perseguidos eran tres:

- La mejora del sistema de colaboración con la iniciativa social: esta línea de trabajo cristalizó en un conjunto de planteamientos acordados entre la Diputación Foral de Bizkaia y las entidades de iniciativa social implicadas en la configuración y desarrollo del subsistema de inclusión dentro de los Servicios Sociales Forales de Bizkaia, y que contenía detalladamente los ámbitos de colaboración, el marco de provisión de servicios, la responsabilidad pública, la financiación adecuada y otras funciones en materia de participación y gobernanza.
- La elaboración del mapa de servicios orientada a la construcción del sistema vasco de servicios sociales y que se desarrolló en dos líneas: la construcción del mapa de Servicios y la configuración de servicios adecuados a las necesidades sociales detectadas en las personas usuarias que respondieran a las mismas bases éticas, ideológicas y metodológicas.

El proceso de replanteamiento fragua en la apuesta, en el año 2016, por un modelo de atención que se ha traducido en marco normativo, procedimiento de intervención y red de servicios y centros sobre los que volveremos más adelante.



## Advances in the professional role of social work in the field of social exclusion, in Bizkaia (2008-2024)

### *3.2.- Una apuesta por Instrumentos Técnicos Comunes de Valoración y Diagnóstico en Exclusión Social*

#### *3.2.1.- Instrumento de Valoración e la Exclusión Social (IVES)*

El artículo 20 de la Ley 12/2008 de 5 de diciembre, de Servicios Sociales establece la necesidad de emplear instrumentos técnicos comunes de valoración y diagnóstico, que se utilizarán en el procedimiento básico de intervención, con el fin de garantizar la homogeneidad en los criterios de intervención de los servicios sociales.

En su ejecución, en el año 2013, el Gobierno Vasco aprueba la ficha social, el diagnóstico social y el instrumento de valoración de la exclusión social (IVES).

#### *3.2.2.- Otros Instrumentos derivados del IVES y del Diagnóstico Social*

En el año 2013, la Diputación Foral de Bizkaia formula, a su vez, un diagnóstico social especializado propio, integrado por:

- Los cincuenta y uno indicadores contemplados en el instrumento de valoración de la exclusión social con objeto de determinar si las personas se encuentran en situación de inclusión social, riesgo de exclusión o exclusión social en cualquiera de sus grados leve, moderada o grave.
- Y una selección de indicadores del diagnóstico en profundidad de cara a determinar las necesidades que presenta la persona valorada, así como para realizar la adecuada orientación de la persona usuaria y determinar la intensidad y la exigencia de la intervención.

A partir de la implantación de este primer diagnóstico, desde el Servicio para la Inclusión se han desarrollado dos diagnósticos sociales especializados:

- En julio del 2018 la Dirección General de Inclusión Social de la Diputación Foral de Bizkaia puso en marcha una estrategia integrada de atención a la población joven que se encuentra en situación de riesgo o de exclusión social. La implantación de la estrategia se fraccionó en diferentes procesos creativos, uno de los cuales consistió en el diseño del diagnóstico social especializado de jóvenes.
- En estos momentos y tras una década de aplicación del diagnóstico especializado de adultos, el Servicio para la Inclusión se encuentra en un nuevo proceso de rediseño de éste en clave de optimización de los resultados dirigidos a la orientación de las intervenciones.

Ambos diagnósticos, tanto el de jóvenes como el de adultos, están integrados por un sistema de indicadores extraídos en su mayor parte del instrumento de diagnóstico social regulado por el Gobierno Vasco, y combinados con otros indicadores de elaboración propia, que incluye igualmente su propio sistema de cálculo.

Asimismo, ambos diagnósticos cuentan con un manual propio de terminología y criterios de cara a facilitar su aplicación, incorporando en el caso del diagnóstico especializado de jóvenes la perspectiva de la juventud, como etapa del ciclo vital que requiere de atenciones específicas para promover la inclusión y autonomía sociales.

Los Instrumentos técnicos comunes aportan diferentes beneficios, entre los que destacan los siguientes:

## Avances en el rol profesional del trabajo social en el ámbito de la exclusión social en Bizkaia (2008-2024)

- Facilitan el acto intelectual del trabajo social mediante el que se emite el juicio de valor profesional utilizando criterios y terminología común, que evitan resultados exentos de rigor y cargados de prejuicios. Son sistemas de indicadores con criterios valorativos, cualitativos y cuantitativos clasificados, y elaborados desde la sistematización de la práctica, es decir, derivados de investigaciones desde la praxis profesional.
- Aportan la capacidad analítica sobre las necesidades y potencialidades de cada persona, posibilitando atenciones holísticas que dejan de lado intervenciones basadas en etiquetas o colectivos que ponen los énfasis en los estigmas y lo “patológico”.
- Hacen efectivo el derecho subjetivo de las personas a contar con una valoración y diagnóstico bajo criterios comunes que permite obtener diferentes conclusiones diagnósticas.
- Los diagnósticos sociales especializados de la DFB, además de determinar las necesidades de la persona, sirven de guía para realizar la orientación de cada una de las personas valoradas, concibiendo la orientación tal y como es definida en el decreto 185/2015. Este decreto define la orientación como la prescripción en virtud de la cual, las personas usuarias reciben en el marco de una prescripción técnica profesional, propuestas y asesoramiento acerca de los itinerarios a recorrer y los servicios y prestaciones económicas más ajustadas a sus necesidades de desenvolvimiento autónomo e integración social en coherencia en su caso con el diagnóstico realizado. La orientación incluirá la derivación a dichos servicios y prestaciones y podrá incluir, en su caso, la derivación

a servicios y prestaciones de otros sistemas o políticas públicas de atención.

Los mencionados diagnósticos sociales especializados de DFB, tanto el diagnóstico de adultos como el de jóvenes, se constituyen como herramientas de apoyo para orientar técnicamente la intervención, determinando bajo criterios comunes las necesidades y potencialidades que presentan las personas, y en su caso, concretan:

- El *ámbito de atención* de los servicios sociales de atención secundaria idóneo para responder a las necesidades, capacidades y deseos de la persona.
- La *finalidad* de la atención.
- El *contexto* de atención.
- La *intensidad* de la intervención.
- Las *prestaciones técnicas*.

En definitiva, este proceso ha sustentado el tránsito de una valoración centrada en la adecuación de las personas para acceder a la red de recursos, es decir, de una valoración del cumplimiento de los requisitos de acceso, a un proceso de valoración, orientación y planificación centrada en la persona.

### 3.2.3.- La experiencia derivada de la aplicación práctica del IVES como instrumento de valoración, diagnóstico y evaluación eficaz.

En sus comienzos, los énfasis del IVES (aprobado por Decreto 385/2013) se pusieron sobre su función baremadora, que en la práctica, al menos en Bizkaia, supuso en el ámbito de la inclusión, la diferencia entre recibir una atención o no tener acceso



## Advances in the professional role of social work in the field of social exclusion, in Bizkaia (2008-2024)

a ninguna en función de tener la categoría diagnóstica de exclusión social, a la que están asociados los servicios de atención secundaria, habida cuenta de la carencia que existía entonces de red de atención psicosocioeducativa de baja intensidad, propios de la atención primaria. Sin embargo, una vez consolidada su aplicación, el IVES se ha revelado una herramienta muy útil para detectar e interpretar dinámicos de intersección, acumulación, superposición o combinación de déficits o carencias, y para la apreciación de fortalezas, posibilitando diagnosticar, orientar y planificar una intervención interdisciplinar, articulada y organizada en el tiempo.

Su implantación puso de manifiesto los ajustes en cuanto a desatención e inadecuación de servicios que hemos reseñado al mencionar la segunda crisis.

### *3.3.- El estudio de perfil y necesidades sociales de las personas en situación de riesgo o exclusión social en Bizkaia*

Se parte, a tal efecto, del estudio de valoraciones realizadas entre mayo de 2016 y 2017, para analizar en detalle el perfil y las necesidades sociales de las personas en situación de riesgo o exclusión social en Bizkaia, y de esta manera contribuir a que la red de servicios y centros de secundaria para la inclusión social de Bizkaia proporcione los apoyos que requieran estas personas.

En el marco del citado estudio, se identifican cuatro perfiles entre las personas en situación de riesgo o exclusión social, según la situación de necesidad que presentan: las que solo presentan una situación de riesgo o exclusión social; las que además tienen alguna afectación en el ámbito de la dependencia; las personas que además de la si-

tuación de riesgo o exclusión social, se encuentran en una situación de riesgo de desprotección o en desprotección; y las personas que se encuentran en una situación de riesgo o exclusión social, que tienen alguna afectación en el ámbito de la dependencia y se encuentran en una situación de riesgo de desprotección o en desprotección. De esta forma, se parte de una pluralidad de contingencias que afectan a las personas valoradas y que exigen respuestas especializadas y acordes a las mismas. La primera observación, por tanto, constata la necesidad de abordar la policontingencia y, por tanto, la necesidad de contar con apoyos interdisciplinarios y combinados y colaborar con la persona a construir un itinerario con prioridades.

Otra de las evidencias halladas fue constatar que 9 de cada 10 personas no cumplían con los requisitos de acceso que el Decreto de Cartera de Servicios Sociales señala para tener derecho a una plaza de atención: la falta de conciencia del problema y de motivación para el cambio se constituían como los principales obstáculos normativos para la atención, además de otros requisitos administrativos o de necesidad que se erigían muchas veces en barreras infranqueables. Esto nos obligó a profundizar en el criterio de la baja exigencia.

## **4. Un modelo de atención personalizado, centrado en la persona, comunitario, que desarrolla apoyos para la vida independiente, desde la baja exigencia y con perspectiva de género**

### *4.1 La concreción del Modelo de Atención*

El modelo propugnado, de construcción progresiva a partir del año 2016, se asienta sobre un

marco ético y los siguientes principios y criterios generales:

El encuadre ético parte del reconocimiento de la dignidad de la persona atendida, el respeto a su libertad, y su autonomía se constituye en nuestra obligación moral; el desarrollo de servicios públicos y de calidad tienen su correlato en el buen trato en la atención a sus necesidades, el respeto a su identidad y preferencias y en la plena consideración de la persona como ciudadano, con sus derechos y deberes. La incondicionalidad de la atención nos abre a intervenciones alejadas de criterios de merecimiento, paternalistas o punitivistas llegando a afirmar la inexpulsividad como criterio de universalización (Rodríguez Ochoa, 2021).

- Ciudadanía activa y activación inclusiva, partiendo de la concepción multicausal y de las múltiples dimensiones de los procesos de exclusión mediante servicios que trabajen, al margen o además de la empleabilidad, otras dimensiones vitales, como puede ser el ocio, las actividades culturales, el voluntariado u otras actividades comunitarias o de interés social, o los desempeños familiares.
- Planificación y atención centrada en la persona, mediante un modelo comunitario centrado en la provisión de apoyos individualizados a la persona y la intervención en relación con sus prioridades, necesidades, demandas y expectativas.

Afirmar que la persona está antes que el recurso puede parecer obvio; sin embargo, llevarlo a efecto requiere una transformación de larga duración que entre otras cosas tiene que ver con:

- La disminución o eliminación de la presión convivencial. Nadie logra una inclusión plena

por estar perfectamente adaptado a un recurso o servicio.

- La necesidad de disponer de modelos y servicios de intervención en medio abierto y de apoyo a la vida independiente.
- La importancia de volver a sistemas dimensionales (dónde se encuentra la persona en relación con la satisfacción de necesidades) antes que en modelos de diagnósticos categoriales que encasillan a la persona, la estigmatizan y la autoestigmatizan ("es que yo soy drogodependiente, enfermo mental, excluido social, víctima...")
- La intervención desperfilada: la clasificación tradicional por colectivos es una segmentación injustificada y excluyente.
- Requiere de servicios configurados como un conjunto de apoyos compatibles entre sí de cara a ofrecer un apoyo integral y adaptar la intervención a las necesidades, capacidades y, en lo posible, preferencias de la persona.
- Es así como concebimos en su día el Modelo de Servicio de Día que, además de responder a las notas, características y criterios del Decreto de cartera, fuera igualmente fiel a esta propuesta.
- Calidad de vida y reducción de daños, partiendo de una baja exigencia en lo que respecta a los requisitos de acceso y permanencia en los servicios vinculados a la atención de las personas usuarias, relajando los requisitos de necesidad señalados por la normativa de carácter general y desarrollando estrategias de objetivos intermedios. Nuestra concepción de

## Advances in the professional role of social work in the field of social exclusion, in Bizkaia (2008-2024)

baja exigencia empieza a instaurarse en el año 2016 con la puesta en marcha del programa de “housing first” que denominamos Hábitat Bizkaia que ha puesto de manifiesto que la baja exigencia es también muy útil para facilitar la implicación de la persona usuaria en procesos más ambiciosos de recuperación personal. Con posterioridad se han implantado también formatos de atención temprana en el alojamiento, bajo filosofía housing led y hemos avanzado en la integración de estos apoyos en el Modelo de Servicio de día antes descrito. En el año 2017, de la mano de Fantova, construimos una categoría de baja exigencia de doble vertiente: de un lado, reducir los requisitos de acceso al sistema y permanencia en los servicios, lo que nos llevó a “pasar el cepillo” al Decreto de cartera: decayeron requisitos administrativos y de necesidad; se estableció específicamente la prohibición de exigir participaciones organizativas, colectivas o convivenciales que no hubieran sido previamente aceptadas por la persona usuaria. La segunda vertiente se sitúa en el ámbito de los objetivos intermedios: abandonamos el modelo terapéutico, los criterios de merecimiento e impulsamos el criterio de la no expulsividad del servicio y las atenciones paliativas ante prácticas autodestructivas. El servicio ha de estar orientado a la solución, no a la sanción. Desde entonces, y progresivamente, el Servicio para la Inclusión se encuentra en que un buen número de las personas atendidas y encuadradas en nuestro ámbito son excluidos de otros, entre ellos, del de Salud; expulsados de Centros de Salud Mental, con falta de adherencia a servicios, que carecen de conciencia de sus problemáticas o refractarias a los tratamientos, y los rechazados por no cubrir los umbrales de exigencia de sus respectivos programas; los

servicios estandarizados para el común de la población con estas problemáticas no están adaptados para atender e instaurar intervenciones sólidas para personas que presentan conductas de importante desadaptación social. Problemáticas similares tienen en relación con el acceso y la permanencia al sistema de garantía de ingresos, al de vivienda. La problemática no se encuentra en la derivación, sino en la provisión de apoyos flexibles, de proximidad (y aproximación) e intensivos de cada uno de los sistemas, que se complementen entre sí para dar respuesta a situaciones muy complejas que permitan a las personas con múltiples contingencias sostenerse a lo largo del tiempo. Y esto nos ha obligado a multiplicarnos y generar tipologías de apoyo (económicas, alojativas, terapéuticas, etc.) que denominamos transicionales (esto es, hasta que el sistema correspondiente asume con continuidad la prestación de sus derechos).

- Adaptación de los servicios y de la intervención con las personas usuarias al modelo de vida independiente, de forma que se permita a la persona usuaria desenvolverse en su medio habitual, con prestaciones técnicas que contemplen la atención personal y doméstica y se refuercen procesos de acompañamiento social individualizado, y no necesariamente vinculados a actividades de tipo congregado.
- Trabajo en red, de modo que la intervención con la persona sea lo más integral, coordinada, colaborativa y transversal como sea necesario.
- Enfoque de género: el carácter multidimensional de la exclusión social se une a la existencia de una brecha de género que da lugar

a itinerarios de exclusión diferentes a los de los hombres, y que se plasman en la mayor invisibilidad de la exclusión social femenina.

### 4.2 La Implantación del enfoque comunitario en toda intervención

Que, en nuestro caso, se desenvuelve en cuatro ejes:

- Que la intervención, en clave de proximidad, se apoye en la medida de lo posible en las redes familiares y comunitarias primarias, en donde juegan relaciones y vínculos de reciprocidad, gratuidad y confianza, promovándose la compatibilidad entre la atención formal desde los servicios sociales y la informal de carácter familiar y comunitario.
- La adaptación de los servicios y de la intervención con las personas usuarias al modelo de vida independiente.
- Trabajo en red, de modo que la intervención con la persona sea lo más integral, coordinada, colaborativa y transversal como sea necesario.
- Mediante una lógica de empoderamiento que persiga la progresiva y paulatina toma de control de la persona sobre la propia vida, el ejercicio y disfrute de derechos y su capacidad transformadora de la realidad.

### 4.3 El Servicio de Día como estructura básica de atención

Entre los años 2017 y 2019 desarrollamos un proceso de formulación, adecuación y adaptación de la intervención y de los centros y servicios en cuanto a:

- Intensidad: medida en términos de prestaciones técnicas que precisa la persona, partiendo de los instrumentos de valoración especializada (y no entendiéndose como mera presencia).
- Exigencia: con intervenciones de bajo umbral, objetivos intermedios y dinámicas no expulsoras, facilitando la intervención con personas que no se adecuan a normas de manera estricta o que no cumplen etapas en plazos determinados (no permisividad); el no deterioro o la atención paliativa pasan a ser objetivos de la intervención.
- Duración: el centro o servicio no es un fin en sí mismo; la intervención con personas en situación de exclusión social tiene carácter temporal sin perjuicio de los perfiles crónicos que han de precisar de apoyos permanentes (asistenciales o de inclusión).
- Priorización de la perspectiva relacional y de los objetivos de calidad de vida e intervención.
- Replanteamiento de los requisitos específicos del Decreto 185/2015: conciencia del problema y motivación al cambio; habilidades sociales y relacionales para la convivencia.
- Abandono del modelo finalista, rehabilitador y basado en el merecimiento.
- Desarrollo de un modelo de apoyos, de alcance e intensidad variable, que permitan el desenvolvimiento de la persona en los diferentes contextos vitales.
- La planificación y atención centrada en la persona nos traslada desde modelos de atención

## Advances in the professional role of social work in the field of social exclusion, in Bizkaia (2008-2024)

agrupados hacia modelos de apoyos profesionales individualizados, adaptados al ritmo de la persona, a sus deseos y a sus capacidades.

- La necesidad de servicios flexibles y adaptados.
- Reducir o eliminar la presión convivencial.
- La necesidad de disponer de modelos y servicios de intervención en medio abierto y de apoyo a la vida independiente. En consecuencia, la apuesta se orientó a generar equipos profesionales interdisciplinares que articulan las prestaciones técnicas necesarias para el proceso de inclusión de las personas con el fin de desarrollar una intervención comunitaria, próxima (se atiende a la persona donde está, contexto domiciliario, callejero, ambulatorio, en interacción o reconstrucción de su red natural de apoyos) de alta intensidad y cualificación.

### 4.4 El procedimiento de intervención especializada en inclusión social

Del proceso detallado más arriba, surge el Decreto Foral 59/2019<sup>4</sup>, de 21 de mayo, regulador del procedimiento de intervención especializado en materia de inclusión social, que culmina esta etapa tendente a la universalización de la intervención con personas en situación de exclusión social. Ha supuesto un hito importante, al tratarse de una norma que, partiendo de situación de la persona, la sitúa en el centro de la intervención y regula los programas y actuaciones tendentes a la mejora de su calidad de vida y a su inclusión social, garantizando el ejercicio de los derechos que les reconoce la normativa de servicios sociales.

### 4.5 La perspectiva de género. Proteger y atender a las víctimas de violencia machista, también en exclusión social

Esta línea ha conllevado importantes reflexiones en el ámbito de la intervención concernido por la necesidad de estructurar la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de los Servicios Sociales para la Inclusión en torno a tres ejes que resumidamente detallamos a continuación:

- Accesibilidad. Este eje está relacionado con los filtros y barreras en el acceso de las mujeres a los servicios sociales y la derivación a la atención secundaria; hay hallazgo de obstáculos diversos:
  - a) Una mirada androcéntrica que detecta y atiende la exclusión desde situaciones que afectan mayoritariamente a hombres (sinhogarismo en calle) sin tener en cuenta que las mujeres, con el fin de evitar los mayores riesgos que la calle supone para ellas, se encuentran en situación de sinhogarismo encubierto como forma de supervivencia extrema o mecanismo de autoprotección.
  - b) Un sistema de creencias que estigmatiza y juzga más severamente a las mujeres en exclusión social que a los hombres, ante prácticas vitales o desempeños familiares o parentales, lo que induce a aquellas a reticencias o celos ante la intervención social planteada.

notas

<sup>4</sup> Disponible en: [DECRETO FORAL 59-2019-cas.pdf \(bizkaia.eus\)](#)

- Tipología e intensidad de la atención a prestar. Se hace preciso poner en valor las necesidades diferenciales que las mujeres expresan: en el plano afectivo, en el sentido de pertenencia, en la necesidad de aceptación, en la demanda de vínculo, en sus anhelos; es claro que viven de manera diferente las rupturas y el duelo, el miedo al abandono que muchas veces se convierte en dependencia emocional. Singularmente, la acusada vivencia de sentimientos de fracaso por el incumplimiento de expectativas de rol (ser buena madre, buena mujer, buena esposa) llegando a situaciones de pérdida del autocuidado y el autoabandono. A esta situación se añade una vivencia casi unánime de situaciones reiteradas y prologadas en el tiempo de violencia machista, lo que nos lleva a constatar la necesidad de servicios de baja exigencia y de apoyos diversificados, de alcance e intensidad variable, que permitan el desenvolvimiento de la mujer en los diferentes contextos vitales y adaptados a esta realidad.

- Configuración de los Servicios. Constatamos que muchos de los centros que dependen de nuestro Servicio han sido contruidos y conformados con mirada androcéntrica; abogamos por configurar espacios protectores, seguros y de confianza para estas mujeres y disponer de centros *female focused*, que cuenten con profesionales formados en igualdad y violencia machista.

## **5. La profesional de referencia del sistema público de Servicios Sociales en el ámbito especializado de la exclusión social**

En Euskadi, las personas usuarias del sistema de público de servicios sociales tienen derecho a

una persona profesional de referencia. Desarrollando este derecho, hemos definido esta figura como la persona del equipo de personas profesionales tituladas en trabajo social vinculadas a la atención especializada en las materias de inclusión, que se asigna a la persona usuaria a fin de garantizar la coherencia, integralidad y continuidad de la atención en el Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Su intervención debe asegurar, en todo momento, la participación de la persona usuaria, mediante entrevistas presenciales con la misma, en todas las fases del proceso. Deberá afianzar el vínculo con la persona usuaria y posibilitar el acceso a los servicios y la adecuada prestación de estos, así como la continuidad, la globalidad y la integralidad de la atención, pudiendo asimismo proponer las modificaciones que se estimen necesarias en relación con los servicios especializados de atención a las personas usuarias, en aras de garantizar una adecuada atención a las mismas.

En el desarrollo de su función, se dedica fundamentalmente a la dirección y coordinación del caso, velando por la coherencia entre los agentes y operadores del sistema público vasco de servicios sociales, y asume la interlocución y seguimiento del caso con el resto de los sistemas dirigidos a promover el bienestar social.

Asimismo, es la encargada de entablar una relación de ayuda profesional dirigida a promover su proyecto vital, el desenvolvimiento autónomo y su integración relacional. Para ello, realiza las siguientes funciones:

- Realiza la valoración especializada y/o diagnóstico especializado en las materias de exclusión y/o desprotección social por razón de



## Advances in the professional role of social work in the field of social exclusion, in Bizkaia (2008-2024)

la violencia machista, en interacción con la persona afectada.

- Orienta a la persona usuaria sobre las prestaciones y servicios más adecuados para responder a las necesidades sociales afectadas y define los objetivos de una intervención con seguimiento facilitando la toma de decisiones de la persona usuaria en el ejercicio del derecho a la autonomía personal.
- Consensua y suscribe el Plan de Atención Personalizada en diálogo con la persona atendida contando con la participación del equipo de intervención directa, definiendo sus objetivos y actuaciones y pone en marcha las actuaciones previstas.
- Desarrolla una labor de apoyo y contraste, con objeto de ayudarle a mantener la coherencia entre el diagnóstico, el plan acordado y los logros conseguidos (Colegio Oficial de Trabajo Social de Madrid, 2003).
- Realiza con la periodicidad establecida las valoraciones de seguimiento con la participación de la persona usuaria, atendiendo a la información recabada de los agentes e intervinientes en el proceso de atención, y reajustando, en su caso, los objetivos de la intervención, las prestaciones y los servicios asignados, así como los compromisos asumidos por las partes.
- Propone el cese de la intervención especializada (manteniendo, si fuera preciso, los apoyos que tenga integrados) y, en su caso, articula el tránsito a otro nivel o ámbito de atención. En el caso de una finalización sin cumplimiento de objetivos, si la persona

usuaria deseara reiniciar la intervención, retoma el caso según lo dispuesto en la normativa de procedimiento.

### 6. Retos en clave de innovación estratégica orientados a la Inclusión Social en Bizkaia

A continuación, y a modo de conclusión de este artículo, detallamos algunos de los principales retos identificados para la consolidación de un espacio en el campo de acción de los Servicios Sociales para la Inclusión:

- En perspectiva de interacción entre sistemas: es precisa e inevitable la intensificación de las interacciones entre sistemas, incrementando la mirada intersectorial y reticular. La inclusión social es un reto colectivo que, en buena medida, es tarea y macroobjetivo de las diferentes políticas públicas que deben cooperar estrechamente entre sí y a su vez requiere movimientos de aproximación entre ámbitos sectoriales, instalando procesos intersectoriales para atenciones de itinerarios integrados o mixtos y contando con un sólido mecanismo de colaboración interinstitucional (también digital).
- Transitar de un sistema que está segmentado por contingencias a otro que disponga de una variada gama de apoyos vinculados a las necesidades sociales detectadas y a las capacidades y deseos de la persona. Es preciso deconstruir el actual sistema, centrado fundamentalmente en los recursos, para poder construir un sistema centrado en las personas y en sus necesidades, que no suelen circunscribirse a una única contingencia. Rela-

cionado con lo anterior, es necesario mejorar en la interacción entre la atención primaria-secundaria, y entre sistemas especializados de atención (discapacidad-dependencia, exclusión, desprotección, etc.) y que cuente con:

- a) una unidad diagnóstica común y
  - b) servicios de naturaleza híbrida que integren ayudas, cuidados, apoyos o intervenciones diversificadas y singulares.
  - c) Incrementar las experiencias de integración vertical, entre los diferentes niveles institucionales.
  - d) optimizar el continuo de atención.
- Uno de los retos más significativos en el ámbito de los Servicios Sociales se sitúa en la delimitación de su objeto y perímetro (Fantova Azcoaga, 2019). En nuestro caso, abogamos por desarrollar intervenciones orientadas a ayudar a la persona a desenvolverse autónomamente y a reconstruir su mapa relacional, desprendiéndose de lo concerniente a la provisión de apoyo económico para la subsistencia y la vivienda. Si bien el sistema de garantía de ingresos ha realizado importantes avances en la asunción de sus competencias en materia de satisfacción de necesidades económicas de supervivencia, queda un trabajo pendiente de cara a lograr la incorporación del resto de sistemas en las estrategias de inclusión, principalmente el de vivienda, orientado a hacer efectivo para todas las personas el derecho humano a una vivienda digna y adecuada.
  - Extender en el territorio y en la totalidad de la red el Modelo de Atención descrito en el

apartado cuarto. Para ello, es preciso contar con una red concienciada, profesionalizada y alineada con el Modelo. Con la finalidad de lograr este objetivo, desde el año 2019 se está llevando a cabo un proceso de formación continua en el Modelo con todas las personas profesionales de intervención directa de la red de atención secundaria en materia de inclusión social; este proceso requiere de una inversión intensiva y de largo alcance.

- Profundizar en el reto de la intervención de bajo umbral. A nuestra experiencia anterior, hoy proponemos un paso más: el primero de ellos, una línea de intervención que denominamos 'COTA 0', recogiendo la nomenclatura arquitectónica para representar el acceso a nivel de calle, sin barreras ni obstáculos, para ofrecer atenciones a quienes no demandan ni están en condiciones de sostener ningún tipo de intervención, pero aceptan una relación de ayuda que tendría como finalidades ofrecer apoyo para el impulso vital, proteger y cuidar, o evitar un mayor deterioro y, en lo posible, que constituya un primer paso hacia un itinerario de inclusión social.
- Resituar a la Profesión del Trabajo Social en el centro de las actuaciones de Valoración, Diagnóstico, Orientación-Planificación, Intervención y Evaluación. Desde aquí, en la DFB: Desarrollar instrumentos comunes de Seguimiento y Evaluación, debiendo contar para ello con liderazgo del Gobierno Vasco, como administración competente en la planificación en el ámbito de servicios sociales.
- Instalar procesos de evaluación continua del impacto de las mejoras implementadas en el marco del nuevo modelo de atención, de

## Advances in the professional role of social work in the field of social exclusion, in Bizkaia (2008-2024)

manera que permita reforzar e intensificar las potencialidades halladas, mejorar las debilidades identificadas, así como planificar nuevas políticas de intervención que se vayan adaptando a las nuevas necesidades detectadas.

- Desarrollar una intervención social con perspectiva de género, que responda al paradigma feminista, con mirada interseccional, y que responda a los riesgos asociados a la violencia machista.

### BIBLIOGRAFÍA

Colegio Oficial de Trabajo Social de Madrid. (2003). 22-23.

Aguilar Hendrickson, Manuel (2023). Los servicios sociales en su laberinto. *Zerbitzuan*, 5-16.

Fantova Azcoaga, Fernando (2007). Pepensando la intervención social. *Documentación Social* Nº 147, 183-198.

Fantova Azcoaga, Fernando (2017). Servicios sociales e inclusión social: análisis y perspectivas en el País Vasco. *Zerbitzuan* 64, 9-28.

Fantova Azcoaga, Fernando (2019). Naturaleza y esencia de los servicios sociales del futuro: el objeto a proteger y promover. *Pelegri, Xabier: El futur dels Serveis Socials*, 23-41.

Ormaetxea Cazalis, Izaskun (2023). La respuesta que ofrece a la ciudadanía el Sistema Vasco de Servicios Sociales en su ámbito de actuación contingencia de la exclusión social. *El sistema vasco de Servicios Sociales*. Estructura, recursos y perspectivas, 157-187.

Rodríguez Ochoa, Olga y Estalayo Hernández, Ángel. (2021). La no expulsividad como criterio de universalización. *Libro de Actas del congreso REPS Bilbao*, 541-556.

Seco Revilla, Óscar (2018). Marco conceptual y caracterización del servicio de día para la inclusión social. *Zerbitzuan* 67, 67-78.