

# 26/12

*dictamen* Sobre el Proyecto de Decreto

por el que se aprueba el instrumento de  
valoración de la exclusión social

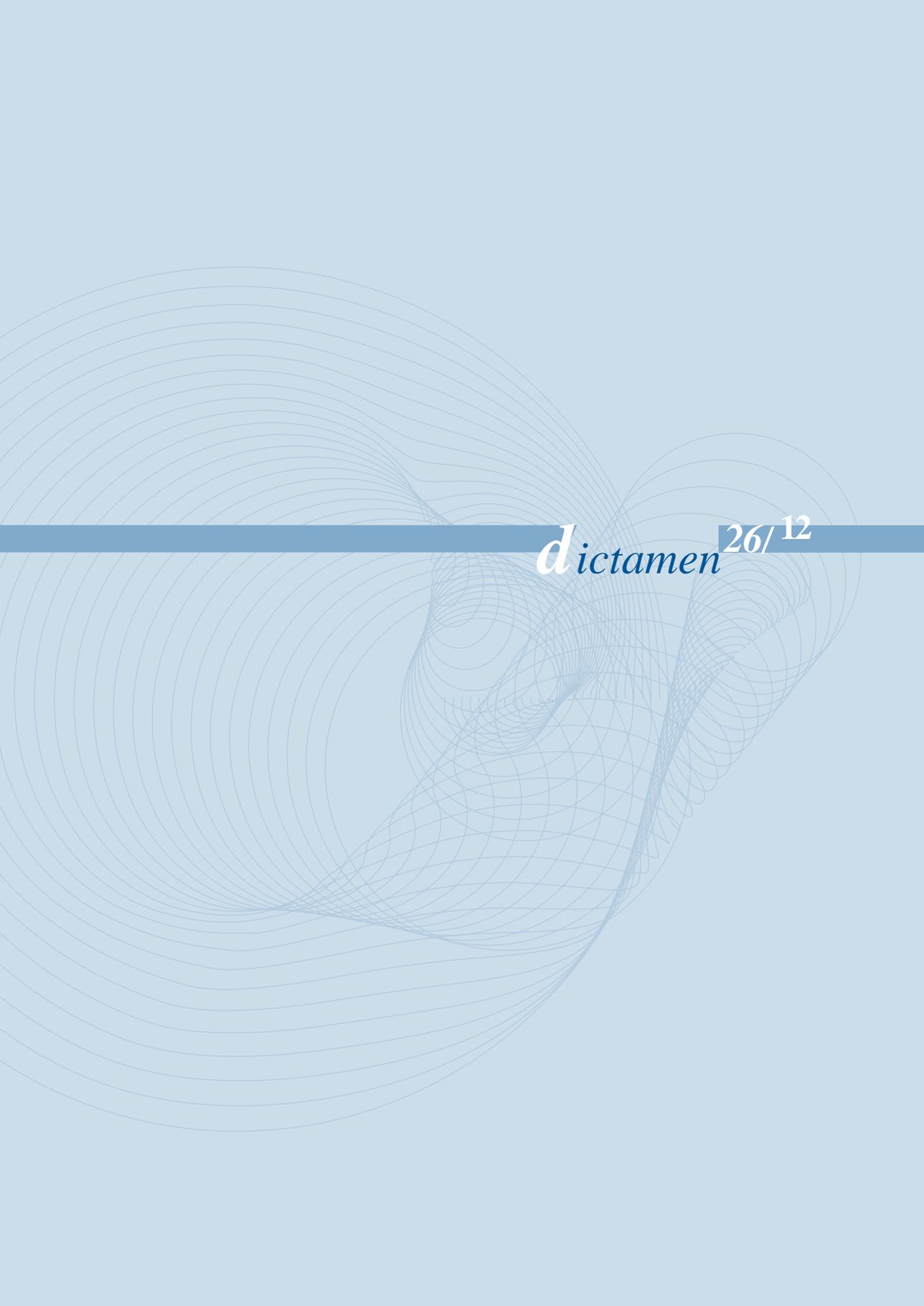
Bilbao, 24 de octubre de 2012



CES  
EGAB

Consejo Económico  
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte  
Arazoetarako Batzardea



*d*ictamen <sup>26/12</sup>



## ***I.- INTRODUCCIÓN***

---

Con fecha 3 de octubre de 2012 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, solicitando informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el instrumento de valoración de la exclusión social, según lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

El objeto del Proyecto de Decreto sometido a dictamen es la aprobación del Instrumento de Valoración de la Exclusión Social, que será de uso obligatorio por parte de los servicios sociales municipales y forales para valorar posibles situaciones de riesgo de exclusión social, de exclusión social y de las necesidades derivadas de tales situaciones. 26/12d

De manera inmediata fue enviada copia del mismo a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

La Comisión de Desarrollo Social se reunió el día 22 de octubre de 2012 con el objeto de debatir una primera propuesta de Anteproyecto de Dictamen. El mismo día la Comisión aprueba el siguiente Proyecto de Dictamen que se eleva al Pleno del CES Vasco del 24 de octubre de 2012 donde se aprueba por unanimidad.

## ***II.- CONTENIDO***

---

El texto sobre el Proyecto de Decreto consta de una Exposición de Motivos, 2 Artículos, 1 Disposición Final y un Anexo que recoge el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Comienza la Exposición de Motivos mencionando que el artículo 5.1 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales establece que el Sistema Vasco de Servicios Sociales (en adelante SVSS) tiene entre sus finalidades favorecer la integración social.

El artículo 6 de la Ley menciona que la finalidad del SVSS es promover, en cooperación y coordinación con otros sistemas y políticas públicas, el bienestar social del conjunto de la población, siendo uno de sus objetivos esenciales prevenir y atender las situaciones de exclusión y promover la integración social de las personas, de las familias y de los grupos.

26/12d

Por su parte, el artículo 20 de la Ley de Servicios Sociales establece que con el fin de garantizar la homogeneidad en los criterios de intervención de los servicios sociales, las administraciones públicas vascas aplicarán instrumentos técnicos comunes de valoración y diagnóstico. Y de conformidad con el punto tercero del citado artículo, el Gobierno Vasco regulará estos instrumentos comunes, con carácter reglamentario, en el ejercicio de sus competencias de coordinación con las demás administraciones públicas vascas, tanto de ámbito foral como de ámbito municipal.

En consecuencia, y teniendo en cuenta lo expuesto, mediante el presente Decreto se aprueba el instrumento técnico de valoración de la exclusión, el cual, en base a un sistema de indicadores, servirá a los servicios sociales municipales y forales para valorar con criterios comunes la existencia de situaciones de exclusión social –en diferentes niveles de intensidad leve, moderada y grave–, de riesgo de exclusión social y de necesidades de inclusión social.

## CUERPO DISPOSITIVO

En el **Artículo 1** se presenta el **Objeto** del Decreto, la aprobación del Instrumento de Valoración de la Exclusión Social, que será de uso obligatorio por parte de los servicios sociales municipales y forales para valorar posibles situaciones de riesgo de exclusión social, de exclusión social y de las necesidades derivadas de tales situaciones.

El **Artículo 2** presenta las **situaciones resultantes de la aplicación del instrumento**; esto es las categorías diagnósticas inclusión social, riesgo de exclusión social y exclusión social; mencionándose que la exclusión social no se refiere sólo a la insuficiencia de recursos financieros, ni se limita a la mera participación en el mundo del empleo, ya que se hace patente y se manifiesta también en los ámbitos de la vivienda, la educación, la salud o el acceso a los servicios.

El **Anexo I** recoge el **Instrumento de valoración de la exclusión social**.

En primer lugar se lleva a cabo la PRESENTACIÓN del instrumento, mencionándose que el mismo pretende que la valoración técnica de la exclusión social sea uniforme y homogénea en todo el territorio de la CAPV, siguiendo lo indicado en el artículo 20 de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales.

Sirve para valorar una posible situación de exclusión social en relación con la que sería una de inclusión social; concibiéndose la exclusión social, como un fenómeno social de origen estructural, de carácter multidimensional y de naturaleza dinámica, procesual y heterogénea.

Se tiene en cuenta el hecho de que las reacciones de las personas, en situaciones similares, pueden ser heterogéneas en función de su capacidad de resistencia frente a los factores de exclusión, así como las estrategias personales por las cuales las personas pueden superar las situaciones de riesgo mediante el acceso y el uso de recursos específicos.

Los Aspectos y dimensiones de las situaciones indicativas de exclusión social, que interesan a los Servicios Sociales son las siguientes:

#### Dimensión relacional

- Disponibilidad de relaciones y vínculos.
- Recepción de apoyo social para la satisfacción de las necesidades básicas de la persona y las necesidades sociales.
- Adecuadas relaciones de convivencia, personal, familiar.

### Dimensión social.

- Aceptación social.
- Adaptación al medio social y normativo.
- Disponibilidad de protección social.

### Dimensión personal.

- Desempeño de competencias y habilidades sociales.
- Formación, Información, capacitación.
- Empleabilidad.
- Dinamismos vitales.
- Estado de salud.

### Dimensión residencial, espacial.

- Disponibilidad de alojamiento o vivienda.
- Estabilidad, condiciones, accesibilidad del alojamiento o vivienda.

### Dimensión económica y laboral.

- Disponibilidad de ingresos para cubrir gastos en bienes y servicios básicos.
- Participación en la producción: en el mercado de trabajo.

Los indicadores del instrumento técnico de valoración de la exclusión social se han seleccionado y extraído del modelo global de diagnóstico social, y están explicados en el manual de terminología y criterios del mismo.

Cada indicador —salvo los indicadores que recogen la identificación socio biográfica básica— ofrece varias opciones de respuesta, las cuales se puntúan de 0 a 2.

- Zona de inclusión social \_\_\_\_\_ valor 0
- Zona de riesgo de exclusión \_\_\_\_\_ valor 1
- Zona de exclusión social \_\_\_\_\_ valor 2

Además, en muchos indicadores las opciones son especificadas en otra serie de alternativas que permitirán, en su caso, matizar la información obtenida. Se trata de un segundo nivel de puntuaciones que será de utilidad en el desarrollo del modelo.

En segundo lugar se presentan las CATEGORÍAS DIAGNÓSTICAS.

- Situación de inclusión social.
- Riesgo de exclusión social.
- Situación de exclusión social.
  - Intensidad de la situación de exclusión social:
    - Exclusión social leve.
    - Exclusión social moderada.
    - Exclusión social grave.
  - Tipos de exclusión social:
    - Exclusión Relacional.
    - Exclusión Jurídica Administrativa.
    - Exclusión Residencial.
    - Exclusión Económica, Laboral.

26/12d

En tercer lugar se presenta la APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO TÉCNICO PARA LA VALORACIÓN DE LOS CRITERIOS DE LA CATEGORÍA DIAGNÓSTICA EXCLUSIÓN SOCIAL.

Para valorar las diferentes situaciones en relación con la exclusión social se han elaborado dos criterios. El primero es el determinante, ya que es en él donde se sitúa la determinación o “punto de corte” entre las situaciones de exclusión social de las que no lo son. A continuación se pasará al criterio 2, el cual permitirá confirmar si es una situación de inclusión, riesgo o exclusión.

Cuando la persona se encuentre en situación de exclusión social, el instrumento permite calificar la INTENSIDAD de dicha situación. Y por último, es importante tener en cuenta la persistencia en el tiempo de la situación problemática, más grave cuanto más tiempo lleve la persona padeciéndola.

La valoración de la información así recogida supondrá que, caso de persistir en el tiempo —6 meses o más— la mayoría de situaciones problemáticas, el resultado obtenido de la aplicación de los criterios 1 y 2, se agravará al siguiente nivel. Por ejemplo, si el resultado obtenido para una persona es “exclusión leve” y observamos que sus problemas persisten en el tiempo, el aplicativo lo considerará “exclusión moderada”.

### Situación de inclusión social.

La inclusión social de las personas no ha de ser entendida únicamente desde la perspectiva material, como participación en el mercado de trabajo al objeto de generar y consumir bienes y servicios. La participación social y las capacidades personales son elementos esenciales para determinar una situación de inclusión social.

En base a ello para determinar la situación en la que se encuentra la persona, se tendrán en cuenta los indicadores de las diferentes dimensiones señaladas.

Cuantos más indicadores con valores cuantitativos 0 tenga la persona, en mayor grado de inclusión se encuentra.

### Situación de riesgo de exclusión social

La persona se encuentra en una situación de riesgo de exclusión social, cuando presenta:

- Disponibilidad del apoyo social, que precisa para la satisfacción de las necesidades básicas, de las relaciones, familiares, sociales, comunitarias e institucionales.
- Disponibilidad de los recursos personales, particularmente, de las competencias y habilidades sociales y del impulso constructivo que proviene de los dinamismos vitales que representan la Autoestima, la Motivación y sentido de vida y el ejercicio de la Responsabilidad.
- Una relativa inadecuación respecto a los estándares medios de vida (por una cierta inseguridad, una situación de riesgo) en las situaciones siguientes vinculadas al desarrollo de la autonomía vital:

- situación de alojamiento y vivienda.
- situación de salud.
- situación económica y laboral.
- situación en relación con la protección social
- situación en los recursos personales vinculados a la formación e información.
- situación de los recursos personales para el empleo.

El riesgo aumentará, en la medida en la que la inadecuación afecte a los recursos personales y a las relaciones sociales, proveedoras del apoyo social que se precisa.

### Situación de exclusión social

26/12d

Las personas se encuentran en situación de exclusión social cuando sus condiciones de vida y convivencia se están viendo afectadas por múltiples déficits y carencias que persisten en el tiempo, y al acumularse provocan la existencia de una situación de exclusión social que está relacionada directamente con:

- Los recursos personales: vinculados a las competencias y habilidades sociales, a los dinamismos vitales, los vinculados a la salud-dependencia-discapacidad, a la formación, la información para el acceso a los recursos de protección social, y las habilidades para el acceso y mantenimiento de empleo.
- Los recursos relacionales: vinculados a la provisión de apoyo social para la vida cotidiana y al desarrollo de la vida social
- Los recursos materiales con los que cuenta: de alojamiento y económicos.

Para que se presente una situación de exclusión social deben darse simultáneamente la combinación de la aplicación de las dimensiones recogidas en el criterio 1 o determinante y en el criterio 2 o merma en la autonomía vital.

Se identifican a continuación los ámbitos vitales y dimensiones del Modelo de diagnóstico social que se han incorporado como plantilla del Instrumento técnico de valoración de la exclusión social.

ÁMBITO VITAL	DIMENSIONES Y SUB DIMENSIONES	DIMENSIÓN TRANSVERSAL.- SITUACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA								
ECONÓMICO, LABORAL RESIDENCIAL	DIMENSIÓN 1.- Situación Económica.									
	DIMENSIÓN 2.- Situación Laboral y Ocupacional.									
	DIMENSIÓN 3.- Situación Residencial.									
CONVIVENCIAL	DIMENSIÓN 4.- Situación de alojamiento y de vivienda.									
	DIMENSIÓN 5.- Disponibilidad de relaciones y vínculos afectivos y recepción de apoyo social para la convivencia personal, familiar, de redes primarias y secundarias.									
PERSONAL	DIMENSIÓN 9.- Competencias y habilidades sociales. DIMENSIÓN 9.A.- Competencia Social. DIMENSIÓN 9.B.- Competencia Cognitiva. DIMENSIÓN 9.C.- Competencia Instrumental. DIMENSIÓN 9.D.- Compendio de Competencias.									
	DIMENSIÓN 10.- Educación – Formación – Información – Capacitación. DIMENSIÓN 10.A.- Situación de los recursos personales para el empleo.									
	DIMENSIÓN 11.- Dinamismos vitales.									
	DIMENSIÓN 12.- Disponibilidad al cambio – usos de los sistemas de protección.									
DE LA SALUD	DIMENSIÓN 13.- Situación de la salud. DIMENSIÓN 13. A. - Salud Física. DIMENSIÓN 13. B.- Salud Mental. DIMENSIÓN 13. C.- Drogodependencias – Adicciones.									
	DIMENSIÓN 14.- Situación de discapacidad e incapacidad laboral.									
	DIMENSIÓN 15.- Situación de la autonomía funcional para la vida cotidiana.									
SOCIAL	DIMENSIÓN 16.- Aceptación social y convivencia cotidiana comunitaria.									
	DIMENSIÓN 17.- Situación de la relación con el medio social y normativo.									
	DIMENSIÓN 18.- Disponibilidad de relaciones sociales y ejercicio de la participación social.									

### Intensidad de la situación de exclusión social

La fórmula **Daño = Intensidad – Resistencia** es aplicable al fenómeno de la exclusión.

La intensidad de la situación de exclusión social, apunta a la “distancia social” que existe entre la posición social en zona de exclusión y la que se considera posición de inclusión social. Se contemplan 3 posiciones que oscilan desde la vulnerabilidad más leve hasta las situaciones de exclusión más graves:

#### **Exclusión Social Leve**

- A poca distancia social de la posición de inclusión social
- Desarraigo inicial o leve.
- Disponen de contactos muy frágiles con sus familiares o con la red social de apoyo.

26/12d

#### **Exclusión Social Moderada**

- A distancia de la posición de inclusión social
- Fase avanzada de desarraigo.
- Personas que han roto sus lazos sociales básicos.

#### **Exclusión Social Grave.**

- A gran distancia de la posición de inclusión social
- Forma de vivir en sociedad sin participar en ella, por la precariedad o ausencia de las relaciones sociales y afectivas
- Significa sentirse o no contar para nada, sentirse o no ser considerado útil a la sociedad, sentirse o ser descartado de la participación y sobre todo, sentirse insignificante.

### Tipos de exclusión social

- Exclusión Relacional
- Exclusión Jurídico – Administrativa

- Exclusión Residencial
- Exclusión Económica y Laboral

En cuarto lugar se presenta la PLANTILLA DE INDICADORES del ITCVES (Instrumento de valoración de la exclusión social)

### ***III.- CONSIDERACIONES GENERALES***

---

El artículo 19.1 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales dispone que cuando en el ejercicio de sus funciones las personas profesionales constaten la necesidad de proceder a una intervención que requiera un seguimiento, iniciarán un procedimiento de actuación que implicará la realización de un diagnóstico y, si dicho diagnóstico así lo aconsejara, la elaboración de un plan de atención personalizada, el acompañamiento de la puesta en marcha de las medidas, incluidas las prestaciones y servicios, contempladas en dicho plan, así como la realización de un seguimiento y evaluación.

Por su parte el artículo 20 establece que con el fin de garantizar la homogeneidad en los criterios de intervención de los servicios sociales, las administraciones públicas vascas aplicarán instrumentos comunes de valoración y diagnóstico; y que el Gobierno Vasco regulará estos instrumentos comunes, con carácter reglamentario, en el ejercicio de sus competencias de coordinación con las demás administraciones públicas vascas, tanto de ámbito foral como de ámbito municipal.

En consecuencia, dada la demanda de la propia Ley 12/2008, de 5 de diciembre, y la propia estructura de la distribución competencial entre los tres ámbitos de las Administraciones Públicas en Euskadi –autonómico, foral y municipal– cuyas intervenciones en estas materias es preciso que sean perfectamente coordinadas para hacer efectivo lo que plantea el artículo 20 de la Ley: *garantizar la homogeneidad de los criterios de intervención*; este Consejo valora positivamente la iniciativa de regular con carácter reglamentario la aplicación del instrumento técnico para la valoración de los criterios de la categoría diagnóstica exclusión social.

No obstante, se nos plantean las siguientes cuestiones:

- La primera tiene que ver con la conveniencia de reflexionar sobre la necesidad de que una herramienta de trabajo como la que se nos presenta, deba ser regulada por la vía de un Decreto, cuando quizá fuera más flexible la fórmula de una Orden, que en caso de detectarse mejoras en el uso de la herramienta, permita un cambio más rápido y sin necesidad de ser dictaminado, ni aprobado por el Consejo de Gobierno.
- En segundo lugar, nos encontramos ante una norma de contenido técnico que, a través de un elevado número de indicadores, pretende “operacionalizar” a efectos del tratamiento y gestión desde lo público, la enorme casuística de situaciones individuales que encierra la definición del fenómeno de la exclusión social; y en dicha definición se subraya, entre otros, la *naturaleza dinámica, procesual y heterogénea*. Estos rasgos, precisamente, son los que de modo involuntario pueden verse comprometidos, quedando cosificados como una foto fija a partir del diagnóstico inicial.

De hecho, la aplicación de tantos indicadores que, a su vez, tienen distintas opciones de respuesta y niveles de intensidad, con la precisión que exige su codificación en la correspondiente “ficha”, incluidas las finalidades estadísticas, suele traer como consecuencia no deseada con el paso del tiempo, la no actualización de una gran parte de la información inicialmente recogida, sobre las causas, situaciones y el propio diagnóstico.

Estimamos oportuno advertir de este riesgo que, aunque no supone cuestionar de principio la utilidad y pertinencia del instrumento de valoración, puede, sin embargo, mal perderlo si no se garantiza un seguimiento, cercano en el tiempo, de la evolución de las factores determinantes de las distintas situaciones, de las personas y sus respuestas desde el momento inicial y la consiguiente actualización de la información recogida en cada uno de los indicadores.

Si la sola distorsión de la información ya será negativa desde la perspectiva estadística, mucho más grave lo será cuando su inadecuación afecte al tratamiento individual de las personas afectadas y a la provisión de los

recursos y apoyos desde los servicios de atención primaria y secundaria.

Para minimizar o incluso evitar el riesgo de desactualización de la información y del diagnóstico, echamos en falta sendos apartados referidos precisamente a la “dinámica” de la intervención de los servicios de atención primaria y secundaria, concretando los intervalos de tiempo y plazos de “revisión/actualización” de la información, de la valoración y del diagnóstico, para acomodar el tratamiento pertinente.

- En tercer lugar, a nuestro entender existen varias partes del texto que, tratándose de una norma reglamentaria, sobran, al menos con la redacción que tienen. Son los siguientes:

- En el apartado “APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO TÉCNICO.....”, en la página 8:

*“En ese sentido, la versión definitiva del modelo incorporará uno o varios indicadores para recoger dicha circunstancia en relación a cada ámbito vital. Se tratará de un punto de vista general sobre las situaciones recogidas en cada ámbito.”*

*“La valoración de la información así recogida supondrá que, caso de persistir en el tiempo —6 meses o más— la mayoría de situaciones problemáticas, el resultado obtenido de la aplicación de los criterios 1 y 2, se agravará al siguiente nivel. Por ejemplo, si el resultado obtenido para una persona es “exclusión leve” y observamos que sus problemas persisten en el tiempo, el aplicativo lo considerará “exclusión moderada”.*

*“Entendemos que este punto de vista permitirá afinar aún más los resultados del modelo, sobre todo, en los casos límite entre unas valoraciones y otras, en los que las discrepancias entre profesionales pueden ser mayores. No obstante, es preciso probar mejor el funcionamiento de los criterios ya desarrollados antes de incorporarlo.”*

En nuestra opinión, tal redacción, con el empleo de verbos en tiempo futuro, haciendo referencia “al aplicativo” del que no se ha hecho mención

antes, o utilizando la primera persona del plural (“entendemos”), parecen propios de un documento de trabajo informando a terceros sobre aspectos de desarrollo que están pendientes (se habla incluso de una posterior “versión definitiva del modelo”) o dando una opinión técnica (“Entendemos que este punto de vista permitirá...”).

- En la página 12.

*“En el apartado de la aplicación del Instrumento de la valoración de la exclusión social ya se explica cómo se llega a obtener su intensidad en la combinación de diferentes indicadores.”*

Se trata de una nota aclaratoria con un tono casi coloquial.

26/12d

- En la misma página 12, en el apartado Exclusión residencial sería aconsejable cambiar la redacción. De modo directo, en esta norma, podría bastar con dejar sentado que se asume la “tipología europea del sinhogarismo y la exclusión residencial” con sus cuatro categorías – “sin techo, sin vivienda, vivienda insegura, vivienda inadecuada-” La larga explicación con la definición Dragana Avramov entrecomillada, es como una justificación que, en todo caso, puede tener cabida en la Exposición de Motivos, no en la parte dispositiva de la norma.
- El párrafo último de la página 13 y el primero de la página 14:

*“Los Indicadores que contempla este instrumento son los que se habrán de utilizar para guiar la exploración o investigación de la situación social de la persona respecto al ámbito que nos ocupa.”*

*“Se verá la lista de indicadores en el prototipo del Modelo de diagnóstico social en el que se incluyen los de la valoración de la exclusión social.”*

Entendemos que son párrafos que están de más porque se supone que si se proponen unos indicadores son para que se usen para la finalidad prevista.

- En cuarto lugar, apreciamos cierta inconsistencia en el uso del lenguaje (se habla de “perceptor”, pero también de “parado/a” o de “ocupadas” – entendemos que refiriéndose al genérico de “personas”-). Esto debería corregirse en aras de una mayor homogeneidad y para evitar un uso sexista del lenguaje.
- Por último pero no menos importante, se utiliza el concepto “violencia doméstica”, que sugerimos cambiar por el más apropiado de “violencia de género”.

## <sup>26/12</sup>d IV.- CONCLUSIÓN

---

El CES Vasco considera adecuada la tramitación sobre el sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el instrumento de valoración de la exclusión social, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 24 de octubre de 2012

Vº Bº El Presidente  
Juan María Otaegui Murua

El Secretario General  
Francisco José Huidobro Burgos



CES  
EGAB

Consejo Económico  
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte  
Araozetarako Batzordea

©Edita: CES Vasco  
Gran Vía 81, 7ª planta  
48011 Bilbao. Bizkaia  
[www.cesvasco.es](http://www.cesvasco.es)

Maquetación: CES Vasco

Imprenta: Gestingraf

Depósito Legal: BI-1849-12